



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Housing Improvement Districts:
Nachhaltige Stadtentwicklung durch private Initiative und
staatliche Gewährleistung“**

Dissertation vorgelegt von Yasemin Çevrim

Erstgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

Zivilgesellschaftliches Engagement in Deutschland wächst, unter anderem zu stadtentwicklungspolitischen Themen. Das Baurecht fördert private Initiativen, die sich für die Entwicklung ihres unmittelbaren Lebensumfelds einsetzen, durch die Möglichkeit der förmlichen Einrichtung sogenannter „Housing Improvement Districts“ (HID) nach § 171f BauGB in Verbindung mit den entsprechenden Landesgesetzen. Durch investive und nicht investive Maßnahmen können Private wirksame Beiträge zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung leisten und damit zu wichtigen Akteuren des Städtebaurechts werden. Neben einem vielfältigen sozialen Engagement ist ein wachsendes Interesse der Bürger an einer ökologisch nachhaltigen Stadtentwicklung zu beobachten. Insbesondere Maßnahmen zur Erhaltung urbaner Biodiversität, die oftmals nur unter Einbeziehung privaten Grundeigentums effektiv umgesetzt werden können, werden durch die private Kooperationsbereitschaft erleichtert (§ 1 B.).

Bislang haben Hamburg und Nordrhein-Westfalen Verfahren zur formellen Einrichtung privater Initiativen zur Stadtentwicklung in Wohnquartieren geregelt. Die Einrichtung eines HID erfordert eine hohe private Leistungsbereitschaft, denn sie erfolgt nur auf Antrag und ist an zahlreiche Eingangsvoraussetzungen geknüpft. Indem die private Initiative im engeren Sinne planerische Vorleistungen erbringt und ein Meinungsbild im Quartier abfragt, soll die Qualität der Maßnahmendurchführung und ein Mindestmaß an Zustimmung vonseiten aller Betroffenen sichergestellt werden. Nicht nur die Konzeptions-, sondern auch die Umsetzungs- und Finanzierungsverantwortung liegt maßgeblich in privater Hand (§ 1 A.).

Die Gemeinden können das private Engagement als HID-Satzungsgeber unterstützen, indem sie der Maßnahmendurchführung durch die Erhebung einer fördernden Sonderabgabe zu einer höheren Effektivität verhelfen. Auf diese Weise tragen Private und Kommunen gemeinsam je nach Art der konkreten Maßnahmengestaltung zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung bei. Insgesamt können die Förderung privater Initiativen nach § 171f BauGB und die landesrechtlich ausgestalteten Teilhabemöglichkeiten der Betroffenen an den Aufgaben der Stadtentwicklung als eine dem Nachhaltigkeitsgedanken dienende Fortentwicklung des Städtebaurechts angesehen werden. Ist die Einrichtung eines HID erfolgreich, ergreift die private Initiative beziehungsweise ein Aufgabenträger städtebaurechtlich relevante Entwicklungsmaßnahmen im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 Var. 2 GG mit dem Ziel der Steigerung der Wohn- und Lebensqualität im Quartier (§ 1 B.).

Indem private Initiativen gemäß § 171f BauGB Maßnahmen im öffentlichen Raum ergreifen, stellen sie öffentliche Güter her. Nach der Theorie des kollektiven Handelns scheitern solche Vorhaben regelmäßig an der Finanzierungsbereitschaft der Beteiligten. Die Herstellungskosten können jedoch mit hoheitlichen Handlungsformen beigebracht werden. Hierauf zielt auch die Einrichtung von HID (§ 1 C.).

HID weisen inhaltliche und verfahrenstechnische Parallelen zu anderen städtebaulichen Instrumenten auf. Die unterschiedlichen Maßnahmen und Prozesse lassen sich daher miteinander verbinden. Durch die Verknüpfung kooperativer und hoheitlicher Regelungselemente nehmen private Initiativen gemäß § 171f BauGB gleichwohl eine eigenständige Stellung im System des Städtebaurechts

ein. Sie profitieren von einer gewissen Staatsnähe, welche sich in der Abgabenerhebung konkretisiert und die Finanzierung der Maßnahmen sicherstellt, zeichnen sich aber gleichzeitig durch eine bewusste Staatsferne aus, wodurch gesellschaftliche Kräfte mobilisiert werden sollen. Wie der Erfolg städtebaulicher Verträge gezeigt hat, kann einvernehmliches, zwischen privaten und staatlichen Akteuren abgestimmtes Handeln die Wirksamkeit städtebaulicher Maßnahmen erhöhen. HID erlangen ihre besondere Effektivität aber auch durch hoheitliches Eingreifen, welches der Überwindung des sogenannten „Trittbrettfahrerproblems“ dient (§ 2 A.).

Verglichen mit anderen Instrumenten des Städtebaurechts weist vor allem § 12 BauGB eine ähnliche Funktionslogik wie § 171f BauGB auf. So entsprechen der Vorhaben- und Erschließungsplan dem Maßnahmen- und Finanzierungskonzept eines HID, der Durchführungsvertrag dem öffentlich-rechtlichen HID-Vertrag und der vorhabenbezogene Bebauungsplan der HID-Einrichtungssatzung. Beide Instrumente beinhalten auch ein Abstimmungsgebot mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde. Als Investor tritt jedoch im Rahmen eines HID nicht wie bei dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ein einzelner Bauträger, sondern ein Kollektiv örtlich betroffener Grundeigentümer auf, das von einem Aufgabenträger vertreten wird (§ 2 B.). Die Einrichtung eines HID stellt vor diesem Hintergrund eine neue Form der Einbeziehung Privater in die städtebauliche Planung dar.

Mit der Einrichtung des HID durch kommunale Satzung entsteht kein neuer Verwaltungsträger, sondern werden Private auf Antrag in die öffentlichen Aufgaben der Stadtentwicklung einbezogen. Allein die Gemeinde ist dabei Träger öffentlicher Gewalt und damit rechts- und grundrechtsgebunden (§ 3 A.). Die Einrichtung stellt eine Planungsentscheidung der Gemeinde und gleichzeitig einen Vorgang funktionaler Privatisierung dar. Das Ergebnis mag überraschen, wenn man HID lediglich als ein Modell der Hilfe zur Selbsthilfe erachtet, bestätigt sich aber bei einer verwaltungsorganisationsrechtlichen Betrachtung. Obwohl ein HID im Vergleich zum jeweiligen gemeindlichen Leistungsstandard nur zusätzliche Maßnahmen ergreifen soll, ist zu erwarten, dass öffentliche Aufgaben allmählich vom staatlichen in den privaten Wahrnehmungsbereich verlagert werden. Der Privatisierungsvorgang kann sich dabei als ein längerfristiger Prozess darstellen. Er kann jedoch bereits mit der Entscheidung der Gemeinde über die Einrichtung eines HID beginnen, infolge derer die Gemeinde bestimmte Aufgaben der Stadtteilentwicklung (zum Beispiel die Unterhaltung einer Grünanlage im Quartier, Reinigungsmaßnahmen im öffentlichen Raum, die Beleuchtung des öffentlichen Raums, den Bau von Sport- und Spielplätzen) Privaten überlässt. Die Aufgabenübertragung als Privatisierungsakt im engeren Sinne hingegen findet von der Gemeinde auf einen Aufgabenträger im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrags und nicht etwa auf die aus Betroffenen bestehende private Initiative statt (§ 3 B.). Während das Verhältnis zwischen der Gemeinde und dem privaten Aufgabenträger als eine öffentlich-private Partnerschaft (PPP) bezeichnet werden kann, fehlt es bislang an einer – zunächst auch nur deskriptiven – Qualifikation für die Funktionsweise eines HID als Ganzes (§ 4 A.).

Die private Initiative als Ausgangsorganisation des HID lässt sich am ehesten als ein Verband beschreiben, der sich für die Belange der Quartiersbewohner

einsetzt und in die Wertentwicklung der dort belegenen Grundstücke investiert. Erfüllt die Initiative zusammen mit dem Aufgabenträger die Antragsvoraussetzungen, ist davon auszugehen, dass der sogenannte „Investitionsverband“ die Interessen einer Mehrheit von Betroffenen im Quartier repräsentiert und gegenüber der Gemeinde eine gewisse politische „Durchschlagskraft“ erreicht hat (§ 4. B.). Es entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der vorrangig Partikularinteressen dienenden Betätigung des Verbands und den Rechten und Interessen Dritter. Das Spannungsverhältnis kann nur von der Gemeinde als Satzungsgeber und Vertragspartner des Aufgabenträgers einerseits sowie als demokratisch legitimiertem Hoheitsträger andererseits aufgehoben werden. Es obliegt der Gemeinde, sowohl das städtebaupolitische Engagement des Verbands im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu fördern als auch die Allgemeininteressen zu wahren. Der Gemeinde kommt mit anderen Worten eine Verantwortung zur Herstellung des Interessenausgleichs zu.

Die Entstehung staatlicher Gewährleistungsverantwortung ist eine typische Folge funktionaler Privatisierung und soll im Folgenden als diejenige Teilaufgabe verstanden werden, die einem Hoheitsträger bei einer arbeitsteilig wahrgenommenen Staatsaufgabe durch die Verfassung und den Gesetzgeber zugeschrieben wird. Die Verantwortungsinhalte sind jeweils sachbezogen aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben herzuleiten und einfachgesetzlich umzusetzen. Eine wesentliche Frage der Arbeit war daher, worin die für die Einbeziehung privater Initiativen in die Stadtentwicklung spezifische staatliche Gewährleistungsverantwortung besteht. (§ 5).

Die verfassungsrechtliche Untersuchung hat gezeigt, dass der private Aufgabenträger keine Staatsgewalt ausübt und somit keiner demokratischen Legitimation bedarf. Die Entscheidung über die Einrichtung eines HID wird von der demokratisch legitimierten Gemeindevertretung getroffen. Die Entscheidungsinhalte werden jedoch im Wesentlichen von privater Seite vorbereitet. Außerdem kann eine hohe private Leistungsbereitschaft antizipiert werden. Eine Beeinflussung der hoheitlichen Einrichtungsentscheidung durch die privaten Entscheidungsbeiträge ist daher zu befürchten. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, die Planungsautonomie der Gemeinde vor- oder nachträglich hilfsweise wiederherzustellen und damit die Schwächen der bestehenden personellen demokratischen Legitimation zu kompensieren. Ergänzende Legitimationsformen können das Legitimationsniveau zusätzlich erhöhen. Im Rahmen eines HID wird das gemeindliche Ermessen zunächst durch bundes- und landesgesetzliche Vorgaben sowohl zum Einrichtungsverfahren als auch den Inhalten der Einrichtungssatzung begrenzt. Durch die Betroffenenpartizipation im Vorfeld der Einrichtungsentscheidung und Aufsichtsbefugnisse während der Laufzeit des HID wird die Gemeinde schließlich in die Lage versetzt, eine interessengerechte Entscheidung zu treffen (§ 6 A.).

§ 171f S. 2 BauGB gibt den Ländern auf, Regelungen zur Finanzierung der HID-Maßnahmen und zur gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands zu treffen. Private Initiativen werden nach der Konzeption aller bisherigen Landesgesetze durch Sonderabgaben finanziert. Um die Homogenität der mit der Vorzugslast belasteten Gruppe der Grundeigentümer zu gewährleisten, sollte die Gebietsabgrenzung nach objektiven Kriterien erfolgen. Dabei ist der private Aufgabenträger bei der Einreichung der Antragsunterlagen anders als die

grundrechtsverpflichtete Gemeinde nicht zum Vorschlag einer objektiven Abgrenzung verpflichtet. Die Objektivität der Gebietsabgrenzung könnte sowohl im Hinblick auf die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Abgabenerhebung als auch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG durch die gesetzliche Auferlegung von Begründungspflichten für den Aufgabenträger oder die Gemeinde selbst gewährleistet werden (§ 6 B.).

Im zweiten Teil der Arbeit wurden verschiedene Gewährleistungsinstrumente aufgezeigt. Um die Planungshoheit der Gemeinden zu gewährleisten, regelt bereits der Bundesgesetzgeber in § 171f S. 1 BauGB ein Abstimmungsgebot. Dieses ist als ein zuvörderst an die Gemeinden adressiertes Gebot zu verstehen, die Maßnahmen des HID mit ihren städtebaulichen Zielen abzustimmen, und stellt eine einfachgesetzliche Konkretisierung des bei jeder Planungsentscheidung zu beachtenden, aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Abwägungsgebots dar. Durch das Abstimmungsgebot soll eine zwar privat vorbereitete, finanzierte und umgesetzte, aber insgesamt sach- und interessengerechte Planung gewährleistet werden (§ 7 B.). In dieselbe Richtung weisen Bemühungen der Landesgesetzgeber, den Landesregierungen Pflichten zur Evaluation der neuen HID- und BID-Landesgesetze aufzuerlegen. Ferner ist eine analoge Anwendung von § 180 BauGB und eine damit verbundene Verpflichtung der Gemeinden zur Aufstellung von Sozialplänen möglich (§ 7 E.).

Die Regelung von Aufsichtsrechten ist verfassungsrechtlich nicht zwingend, da der Aufgabenträger wie gesehen kein Hoheitsträger ist. Dennoch wird die Gemeinde durch Aufsichtsbefugnisse im weiteren Sinne in die Lage versetzt, die Recht- und Vertragsmäßigkeit des Handelns des Aufgabenträgers zu überprüfen, die Qualität der Maßnahmendurchführung sicherzustellen und den Schutz Dritter zu gewährleisten (§ 7 D.). Außerdem können die Landesgesetzgeber eine Einigung über bestimmte, ihres Erachtens regelungsbedürftige Vertragsinhalte vorschreiben. Abgesehen von solchen Rahmenvorgaben kann die Gemeinde den Vertrag mit dem Aufgabenträger frei verhandeln, wenngleich bei wesentlichen Abweichungen von den Antragsunterlagen die Öffentlichkeitsbeteiligung zu wiederholen ist. Die Gemeinde kann auch eine vertragliche Ausfallhaftung übernehmen, wobei dies zur Anwendbarkeit der §§ 97 ff. GWB führen kann (§ 7 C.).

Das Vergaberecht ist ein weiteres, typisches Gewährleistungsinstrument, mit dem ein freier Wettbewerb und die Wirtschaftlichkeit öffentlichen Handelns sichergestellt werden sollen. Im Rahmen von HID wird die Anwendung des Vergaberechts typischerweise nicht erforderlich. Auf der ersten Stufe handelt es sich um private Maßnahmen, die ein im Wettbewerb stehender Aufgabenträger für – bei funktionaler Betrachtung – private Auftraggeber durchführt, sodass regelmäßig kein öffentlicher Beschaffungsvorgang vorliegt. Die Einrichtung eines HID beziehungsweise der Abschluss des entsprechenden HID-Vertrags kann dennoch einen ausschreibungspflichtigen öffentlichen Beschaffungsvorgang darstellen, wenn sich die Gemeinde die städtebaulichen Maßnahmen selbst beschafft oder sie ihr unmittelbar wirtschaftlich zugutekommen. Je enger die privaten und öffentlichen Leistungen aufeinander abgestimmt sind, desto eher ist von der Anwendbarkeit des Vergaberechts auszugehen. Überträgt die Gemeinde etwa bislang hoheitlich wahrgenommene Aufgaben unmittelbar auf den Aufgabenträger, erlangt sie Eigentum an beträchtlichen Bauleistungen oder übernimmt

sie eine uneingeschränkte Ausfallhaftung, ist das HID-Einrichtungsverfahren mit einem Vergabeverfahren zu verbinden. Dies kann im Wege des wettbewerblichen Dialogs gelingen, geht jedoch mit einem nicht unwesentlichen bürokratischen Mehraufwand einher, an dem eine private Initiative möglicherweise scheitern kann. Auf der zweiten Stufe erweist sich auch die Auftragsvergabe durch den privaten Aufgabenträger an weitere Subunternehmer als in einem hohen Maße selbstregulativ. Der Aufgabenträger stellt jährliche Wirtschaftspläne nach Maßgabe der jeweiligen Landesgesetze auf, an denen die Betroffenen und insbesondere die Grundeigentümer als Finanzierungsträger zu beteiligen sind (§ 7 A.).

Es zeigt sich, dass im Rahmen von HID eine wechselseitige Abstimmung zwischen privater Initiative, Aufgabenträger und Gemeinde stattfindet. Privates Engagement und gemeindliche Gewährleistungsverantwortung sollen ineinandergreifen. Gewährleistungsverantwortung erscheint dabei als ein neuer Begriff für bekannte Rechtsfragen und als taugliche Beschreibungsformel für die Fähigkeit von Hoheitsträgern zur Steuerung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung durch Private. Bei der Ausgestaltung der gemeindlichen Gewährleistungsinstrumente im Rahmen von HID kommt den Landesgesetzgebern ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die an eine HID-spezifische Gewährleistungsverantwortung zu stellen sind, werden durch die bisherigen Landesgesetze gewahrt. Die rechtmäßige Umsetzung durch die Gemeinden ist im Einzelfall anhand der abstrakt-generellen Einrichtungssatzungen, dem öffentlich-rechtlichen HID-Vertrag und den konkret-individuellen Abgabenbescheiden zu überprüfen.

Die vielfach zu beobachtende private Handlungs- und Finanzierungsbereitschaft zur städtebaulichen Entwicklung des eigenen Quartiers wird durch die formelle Einrichtung von HID gefördert, wie diese Arbeit gezeigt hat. Insbesondere die sonderabgabenbasierte Finanzierung, aber auch die enge Einbeziehung aller Betroffenen und die Kooperation mit der Gemeinde auf der Grundlage eines konkreten Konzepts befördern eine effektive Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen. Wagt man einen rechtspolitischen Ausblick, könnte das bereits bestehende bürgerschaftliche Engagement Grundlage für weitere öffentliche wie private Beiträge zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung sein. Staatliche Fördermöglichkeiten sollten noch ausgelotet werden. In Betracht kommt etwa eine Förderung im Rahmen der von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam finanzierten Städtebauförderung, die Einrichtung von öffentlich-privat finanzierten Verfügungsfonds oder eine Förderung im Rahmen von den jeweiligen durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanzierten Programmen. Möglicherweise können auch regional tätige Unternehmen, die eine besondere soziale oder ökologische Verantwortung übernehmen (sogenannte Corporate Social Responsibility, CSR), für eine freiwillige Beteiligung an den Aufgaben eines HID oder komplementäre Maßnahmen gewonnen werden.

Die Dissertation erscheint 2016 bei Mohr Siebeck in der Reihe Recht der Nachhaltigen Entwicklung.